

# O Reequipamento e a Indústria de Defesa

## Subsídios para uma Política de Armamento

*Rui Lobato de Faria Ravara*  
*Tenente-General do Exército (Ref.)*

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Do âmbito, da necessidade e da oportunidade

*É necessário e urgente definir uma “Política de Armamento” que aponte os objectivos e as vias institucionais que norteiem, enquadrem e apoiem o reequipamento das Forças Armadas e, simultânea e conjugadamente, concorram para a reestruturação e desenvolvimento da Indústria de Defesa.*

A problemática do reequipamento das Forças Armadas impôs-se, naturalmente, após o “25 de Abril de 1974”, com o fim das guerras ultramarinas e a nova postura assumida por Portugal relativamente à sua participação nas Alianças de que fazíamos parte, designadamente da NATO. A expressão mais visível do interesse que o assunto mereceu do Estado foi a publicação da “Lei-quadro das Leis de Programação Militar” seguida da Lei de “Reequipamento das Forças Armadas” cobrindo o período de 1986 a 1992.

A preocupação com o reequipamento manteve-se nos sucessivos Governos, com a publicação de nova “Lei de Programação Militar” (LPM)<sup>1</sup>, referida ao período de 1987 a 1992, com a nova lei-quadro das leis de programação militar<sup>2</sup>, e com a designada “2ª lei de programação militar”<sup>3</sup>, referida ao período de 1993 a 1997. Finalmente, já em 1998, são publicadas a nova Lei-Quadro das Leis de Programação Militar<sup>4</sup> e nova LPM<sup>5</sup>, autorizando o Governo a continuar ou iniciar a execução, consoante os casos, dos programas de investimento público no âmbito das Forças Armadas, relativos ao período de 1998 a 2003.

Não obstante a atenção que a matéria tem merecido institucionalmente, o facto é que por motivos de vária ordem, dos quais alguns serão abordados ao longo deste trabalho, as **Forças Armadas (FA) consideram que o seu reequipamento continua a apresentar graves deficiências quer em quantidade quer em qualidade**, requerendo acrescido interesse do País sob pena de não poderem responder às missões que lhes são constitucionalmente atribuídas. Assim, tem-se por óbvias a necessidade e a oportunidade de ponderar esta problemática.

---

1 Lei nº 15/87, de 30 de Maio.

2 Lei nº 66/93, de 31 de Agosto.

3 Lei nº 67/93, de 31 de Agosto.

4 Lei nº 46/98, de 7 de Agosto.

5 Lei nº 50/98, de 17 de Agosto.

Vistas as questões da necessidade e da oportunidade de continuar o esforço dedicado a melhorar o reequipamento das FA, convém atender outra área com aquela intimamente relacionada, a da “indústria de defesa”.

Considera-se que **é do interesse estratégico nacional a manutenção de uma expressão mínima suficiente de uma indústria de defesa**, não só para a sustentação das forças armadas, mas também pelo seu contributo ímpar para o desenvolvimento de competências em tecnologias de ponta, para garantia da participação de Portugal nos centros de decisão política envolvidos na definição da política de armamento europeia, e para penhor da “segurança de abastecimento” a instituir no quadro da referida política, através da inscrição das empresas nacionais na cadeia de interdependências resultante da integração das indústrias de defesa europeias.

Assim, **na sequência e em cumprimento das orientações políticas definidas para o sector da indústria de defesa**, designadamente, dos objectivos programáticos estabelecidos pelos XIII e XIV Governos Constitucionais, depois de alterados os estatutos jurídicos de parte das fábricas, oficinas e estabelecimentos fabris das Forças Armadas e da sua transformação em Empresas Públicas, com a concentração das correspondentes participações do Estado numa empresa SGPS, à qual incumbe a definição das opções estratégicas para o sector e para cada uma das empresas participadas, **é necessário e urgente** encetar o passo seguinte, ou seja, **definir uma “Política de Armamento”** que aponte os objectivos e as vias institucionais que norteiem, enquadrem e apoiem o desenvolvimento daquelas empresas e que concorra para o reequipamento das Forças Armadas.

Todavia, **a definição de uma política nacional de armamento terá de equacionar previamente o seu âmbito**, ou seja, se deverá cingir-se apenas aos aspectos relativos à sua obtenção (ainda que no sentido amplo do termo “**procurement**” i.e., abrangendo as actividades de planeamento, programação, orçamentação e aquisição, embora numa óptica circumscrita ao “utilizador”, Forças Armadas e MDN) ou se, numa visão extensiva do termo “armamento”, deverá incluir também **o sector da produção** (fabricao) dos meios (armamento e equipamentos de defesa), englobando assim a óptica do “vendedor” (indústria de defesa).

Tendo em conta a profunda interligação existente entre a indústria e o mercado, mesmo no sector muito particular do armamento e equipa-

mentos de defesa, acrescida no caso nacional por força da tutela comum exercida pelo MDN sobre o produtor/vendedor (indústrias de defesa) e sobre o comprador/utilizador (Forças Armadas), e outras circunstâncias conjunturais, afigura-se que seria conveniente englobar as duas vertentes desta problemática na política a definir.

Por outro lado, conforme consagrado na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, **o indiscutível interesse em conferir a natureza permanente, o carácter global e o âmbito interministerial à política de armamento**, como parte indispensável de uma “Política de Defesa”, nela responsabilizando, conjuntamente, os Ministérios da Defesa, da Economia, das Finanças, da Ciência e Tecnologia, e da Indústria, **aconselha a definir**, em estreita ligação, **a política de reequipamento das Forças Armadas** (e, quiçá, das Forças de Segurança) **e a política de reestruturação da indústria de defesa, integradas na pretendida “Política Nacional de Armamento”**.

Quanto à oportunidade, no quadro nacional, dir-se-á que é inquestionável desde que os Programas de Governo assumiram a necessidade. Acrescem, agora, as circunstâncias decorrentes das esperadas “contrapartidas” a obter dos vultosos encargos com as aquisições incluídas nas LPM, como as dos Submarinos e dos Helicópteros, em curso, e da sua correcta aplicação num quadro coerente de “política nacional de armamento”, sem o que, mais uma vez, se corre o risco de não rendibilizar devidamente os pesados investimentos realizados.

No quadro internacional, a oportunidade também é clara na vertente do produtor/vendedor, com a aceleração dos processos conducentes à definição da política europeia comum de segurança e defesa, e da política europeia de armamento, nomeadamente esta última, e com a tomada de medidas concretas para a criação de um mercado europeu de defesa e de uma agência europeia de armamento.

Pelo lado dos utilizadores, Forças Armadas, e também no quadro internacional, foi já acordado o novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e respectiva estrutura de comandos e forças, e também no quadro da União da Europa Ocidental (UEO) está em vias de definição o desenho das forças armadas europeias do século XXI.

Neste contexto, definido o âmbito, assumida a necessidade, estabelecida a oportunidade, importa definir as indispensáveis orientações políticas para o desenvolvimento da **indústria de defesa nacional**. **O universo**

**abrangido por esta designação inclui** as empresas total ou parcialmente participadas pelo Estado ou institutos públicos, tuteladas ou não pela EMPORDEF SGPS, agrupadas ou não no Núcleo de Industrias de Defesa (NID) da Associação Industrial Portuguesa (AIP), ou na recém criada “Associação das Empresas de Defesa, Armamento e Novas Tecnologias”, em suma, aquelas empresas que produzem bens ou serviços destinados ao uso pelas Forças Armadas, neles incluídos os de duplo-uso, como sejam os do sector da electrónica.

### *1.2. Do armamento e equipamentos de defesa*

Reputa-se conveniente para a continuação do tratamento desta temática uma explicitação do **conteúdo das designações “armas”, “armamento” e “equipamentos de defesa”**.

Muitos e diversos são os conceitos e as definições que poderão ser encontrados para aqueles termos, todavia, supõe-se que, para a natureza da reflexão que nos propomos desenvolver, será suficiente estabelecer que nos vamos cingir ao conceito e às definições decorrentes da lista de produtos fixada para responder ao estabelecido pelo Tratado de Roma, no seu Artigo 223º, que autoriza qualquer Estado-membro a tomar as medidas que considere necessárias à protecção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionados com a produção ou o comércio de “armas, munições e material de guerra”.

Esta lista de material tem acolhimento em Portugal e, designadamente, está considerada no quadro legal que regula a produção e o comércio de armamento<sup>6</sup> e a importação, exportação e trânsito desse material<sup>7</sup> e consta da Portaria n.º 439/94.

### *1.3. Das características da “Indústria de Defesa”*

As características próprias do sector do armamento têm sido reconhecidas desde a criação da Comunidade Europeia e são tidas em consideração pelas provisões do **Artigo 223º do Tratado de Roma e, posteriormente, pelo Artigo 296º do Tratado de Amsterdão**.

---

6 DL n.º 396/98 e DL n.º 397/98, ambos de 17 de Dezembro.

7 DL n.º 436/91 de 8 de Novembro e Portaria n.º 439/94 de 29 de Junho.

Neste contexto, **a indústria relacionada com a defesa é definida como uma indústria estratégica**, cujos produtos podem ser cruciais para a defesa nacional, pelo que, diferentemente de outras indústrias, é a política de segurança e defesa que, em vários graus, dita também a política nacional de armamento. Em conformidade, são considerações políticas, estratégicas e de segurança que entram em cena e prevalecem na determinação das condições em que a indústria opera e na procura dos seus produtos.

Dado que os Governos são os únicos compradores, e em muitos casos o maior proprietário das indústrias de defesa, o mercado difere da maioria de outros sectores da economia. Também as relações entre os governos e as indústrias relacionadas com a defesa diferem consideravelmente entre os diversos Estados-membros, por exemplo, na extensão da propriedade do Estado, na extensão do financiamento da I&D, etc.

**Do contexto do papel dos governos decorrem as seguintes considerações:**

- primeiro, **a produção e o comércio de armamentos são sujeitos a autorização governamental**;
- segundo, **sendo os governos os únicos compradores**, são portanto os únicos a definir os requisitos operacionais e as especificações técnicas. Também, como únicos compradores, os governos **determinam a procura** dos produtos da indústria;
- mais, **a procura de longo prazo não pode ser prevista com fiabilidade**, dado que depende da evolução das ameaças, a qual influencia a percepção das necessidades e o planeamento orçamental;
- adicionalmente, **a relação qualidade-preço não é o único critério** a determinar a política de obtenção. Contrapartidas, incluindo acordos de cooperação industrial, bem como considerações estratégicas de ordem política, económica e de segurança podem também ser factores a ponderar;
- finalmente, **o interesse nacional de defesa requer fontes de abastecimento garantidas**, o que conduz ao ponto de certos Estados-membros, em certas áreas, considerarem que a existência de uma capacidade própria é essencial para o seu interesse nacional.

Sublinha-se, ainda, que **o valor tecnológico de longo termo da indústria é um factor muito importante**. Os programas de defesa podem estender-se por 20-30 anos, e, de acordo com morosos programas de desenvolvimento, o equipamento pode ter períodos de serviço longos de 30 anos ou superiores.

**A confidencialidade relativa a informações militares sensíveis é crucial** para os interesses nacionais. Isto pode conduzir a condicionamentos à competição e no relacionamento entre comprador e fornecedor, desde a fase de selecção à fase de desenvolvimento.

Muitos dos produtos no sector do armamento acarretam **custos de ID desproporcionadamente altos**, isto porque se requerem elevados padrões de qualidade à medida que se exigem avanços tecnológicos para melhor garantia da segurança e defesa nacional. **Todavia, o retorno deste investimento é incerto** porque, naturalmente, a produção em massa que poderia compensar os elevados custos de I&D, raramente ocorre em comparação com o sector civil. Outro aspecto específico prende-se com a necessidade de confidencialidade que pode prejudicar a circulação alargada dos desenvolvimentos tecnológicos e os decorrentes retornos financeiros. Neste contexto, não se pode esperar que empresas industriais ou comerciais, orientadas pelas forças do mercado, possam fazer o necessário investimento em I&D e, portanto, torna-se inevitável o recurso ao apoio governamental.

**Algumas tecnologias relacionadas com a defesa podem ter aplicações civis e militares.** De facto, há hoje uma sinergia crescente entre tecnologias civis e militares em algumas áreas e as acima mencionadas características de programas puramente militares podem não se aplicar a todos os domínios relacionados com a defesa, especialmente nos casos de “dual-use”, ou seja, de duplo-uso.

**Outra área de grande melindre e complexidade é a das exportações deste sector** que, por norma, estão sujeitas a autorização, sendo que acresce o facto de as políticas de exportação de armamento, incluindo as políticas de controlo da exportação dos vários Estados-membros serem diferentes.

## 2. A ENVOLVENTE EXTERNA

### 2.1. O mercado mundial de armas

Esta matéria constitui objecto de abundante divulgação pelo que parece suficiente uma referência sucinta às características e tendências deste mercado para apoiar o desenvolvimento deste trabalho.

Assim, de acordo com números do “International Institute for Strategic Studies” (IISS) de 1997, a despesa mundial, total, na área da defesa nacional, neste ano de 1997, ainda que tenha sido a mais baixa desde 1966, e de apenas 60% do seu valor mais alto atingido em 1987, foi estimada em 814 mil milhões de dólares americanos (USD). Sendo que os gastos com equipamentos de defesa correspondem a 20% daquele montante, temos que o “mercado de armamento”, nesse ano, valeu 163 mil milhões de USD.

Curiosamente, **ainda que o mercado total de armamento se tenha reduzido a metade** após a queda do “Muro de Berlim” por força da drástica redução dos mercados internos (a colecta dos “dividendos da paz”), **o sector da exportação tem-se mantido sensivelmente constante**, mesmo após a “Guerra Fria”, cifrando-se em 1999 num montante superior aos 30 mil milhões de USD, (mais de 6000 milhões de contos, hoje) já atingidos em 1997, representando 18% do mercado global de defesa.

Um dado interessante a reter é que quase dois terços de todas as transacções de venda de armamento ocorreram com países em desenvolvimento, especialmente os do Médio-Oriente.

**A supremacia geral dos EUA na indústria de defesa mundial é notória** porque, por exemplo em 1997, o seu volume de vendas foi quase o dobro da soma dos quatro maiores países europeus (França, Reino Unido, Alemanha e Itália, que representam 85% da produção dos países da União Europeia), e no sector das exportações onde se traduz, já no ano de 1999, em vendas de 11768 milhões de USD (2254 milhões de contos). Quanto à Europa, os referidos quatro países maiores produtores e exportadores, apenas respondem por 20% desse mercado de exportação mundial.

A agravar a desvantagem da Europa neste domínio, refira-se que **o comércio intra-comunitário de armamento é de apenas 3% a 4% da despesa total do sector**, porque 75% do material provém dos EUA.

Muitas e várias são as **razões que explicam a desvantagem da Europa neste sector**, destacando-se o facto de serem ainda fragmentados os mercados e dispersas pelos países as unidades produtoras. A questão está amplamente analisada, identificada e em curso de execução as medidas correctivas, como adiante veremos, mas até que produzam os desejados efeitos, esta é a situação.

Pela sua enorme importância sublinha-se a necessidade de investir fortemente na área crucial da **Investigação e Desenvolvimento (ID)**, sem o que



os esforços de concentração e racionalização da produção e a criação do “mercado europeu de defesa”, por si só, serão insuficientes para assegurar o papel que pretende desempenhar no quadro estratégico internacional.

A título de exemplo do atraso da Europa refere-se que os programas de ID conduzidos pelos países do “Grupo de Armamento da Europa Ocidental” – GAEO (“Western European Armaments Group” – WEAG), isto é, programas desenvolvidos em cooperação, no ano 2000, somam cerca de 350 milhões de USD, dos quais 200 milhões provenientes dos Governos e 150 milhões da Indústria. Todavia, a despesa total dos mesmos países em ID, é de 2,5 mil milhões de USD, o que reflecte bem quão pouco se faz em regime cooperativo.

De qualquer modo, os EUA despendem, melhor diríamos, investem em ID perto do triplo, ou sejam 7 mil milhões de USD. Deste modo não surpreende o seu significativo avanço tecnológico em áreas cruciais dos modernos sistemas de armas.

Ao abordar-se o **“mercado de armamento”** não se pode deixar sem referência uma condicionante fulcral que o afecta por comparação com os restantes mercados. Referimo-nos aos **embargos, proibições e outros constrangimentos** que, fundamentados na defesa de valores morais e humanitários, são politicamente **impostos a alguns países**.

Sendo, embora, inquestionavelmente justos, estes condicionamentos representam, numa óptica estritamente comercial, uma pesada limitação às expectativas de vendas na medida em que significativa parcela dos utilizadores potenciais, precisamente os envolvidos em “conflitos armados”, muito dificilmente escaparão a sanções de natureza moral ou humanitária, como tal comináveis pela “sociedade internacional” e suas organizações representativas.

Neste domínio e para o tema que abordamos, reveste-se de particular importância o designado “Código de Conduta” da UE que mais adiante desenvolveremos.

## 2.2. A Política Europeia de Armamento (POLARM)

As orientações estratégicas a considerar na política a definir, no que respeita ao desenvolvimento da indústria de defesa nacional, devem ter em conta as oportunidades que os processos análogos em curso nas organizações internacionais a que pertencemos e nos países nossos alia-

dos propiciam, explorando os processos concorrentes com o interesse nacional, evitando ou minimizando os que com ele se não conformam. Assim, importa reter os principais parâmetros caracterizadores dos processos em curso.

**No quadro da União Europeia**, está a ser exercido um esforço claro, determinado e voluntarista, no sentido de promover a reestruturação da indústria de defesa europeia tornando-a rentável e competitiva com a sua congénere norte-americana. Para isso, **decorre o processo de definição de uma “posição comum” e de um “plano de acção”** visando: abrir os mercados à concorrência, liberalizando as regras e procedimentos específicos autorizados pelo Artigo 296º do Tratado de Amsterdão (ex. 223º do Tratado de Roma); concentrar as unidades de produção para evitar excedentes em cada país; racionalizar e rendibilizar os investimentos; adquirir dimensão crítica para suportar o indispensável peso do investimento a fazer na investigação, desenvolvimento e demonstração de novas tecnologias; em suma, criar condições para concorrer com vantagem no mercado global.

Em contraponto, propõe-se minorar as naturais resistências de índole nacionalista a este processo, criando regras que garantam a **“segurança do abastecimento”**, os direitos de propriedade intelectual e industrial, uma participação equitativa nos benefícios dos desenvolvimentos tecnológicos e dos proveitos das exportações, instituindo o estatuto da **“companhia europeia”**.

Assim, comecemos por recordar a **estratégia da União Europeia em matéria de indústrias ligadas à defesa**, consubstanciada no projecto de “Posição Comum” e no “Plano de Acção para as Indústrias Ligadas à Defesa” que foram objecto da Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu em 12 de Novembro de 1997<sup>8</sup>. Ainda que estes importantes documentos continuem a ser discutidos quer pelo Grupo POLARM quer pela própria Comissão, considera-se que os elementos já estabelecidos por consenso, serão certamente os que virão a ser formalmente aprovados como política da União, à qual estaremos naturalmente obrigados.

Relativamente à **“Posição Comum”**, os aspectos já acolhidos, embora com uma ou outra reserva, e que se revestem de maior interesse para o nosso tema são as seguintes:

---

8 COM (97) 583 Final.

- A futura Política Comum de Segurança e Defesa (CDSP), suportada pela cooperação no domínio da política de armamentos europeia, cai no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (CFSP) e está ligada às políticas comunitárias, em particular sobre indústria, comércio, alfândega, as regiões, competição, pesquisa e inovação.
- Devem ser propostas medidas específicas ... para a implementação de uma cooperação em armamentos ... a qual é desenhada à medida das características específicas do sector do armamento.
- Serão adoptados, de acordo com as regras apropriadas, procedimentos simplificados aplicáveis às transferências intra-comunitárias, tendo em conta, entre outros, os princípios da segurança, da confidencialidade e da disponibilidade de abastecimentos.
- Medidas subsequentes podem incluir, assim os Estados Membros o considerem apropriado, princípios, regras e mecanismos que podem ser inspirados, entre outros, pelo princípio da transparência e nos cuidados para evitar a discriminação com respeito à obtenção de armamento ... uma lista de produtos que podem ser isentos de tarifas alfandegárias à luz das necessidades de defesa dos Estados Membros.

Quanto ao **“Plano de Acção”**, considerando que a base industrial e tecnológica de defesa constitui um trunfo estratégico vital para a Europa, sublinha a conveniência de preservá-la e consolidá-la pelas razões seguintes:

- representa uma condição prévia ao estabelecimento de uma verdadeira identidade europeia no domínio da segurança e defesa;
- constitui uma necessidade para a manutenção e para o desenvolvimento de uma base tecnológica e industrial sólida;
- trata-se de um factor importante para o emprego, particularmente em certas regiões europeias, e para numerosas PME.

Os **principais objectivos do Plano de Acção** consistem, deste modo, em estabelecer as condições necessárias para:

- reforçar a competitividade da indústria europeia ligada à defesa;
- preservar a base tecnológica e industrial de defesa;
- favorecer a integração da base tecnológica e industrial de defesa no conjunto da economia afim de evitar as duplicações no domínio civil e no domínio militar;
- criar as condições prévias necessárias ao estabelecimento de uma identidade europeia de segurança e defesa.

Concretamente, foram estabelecidas catorze “**Acções**” a desenvolver para concretização do “**Plano**”. Estas acções consistem em:

- Simplificação das transferências intra-comunitárias.
- Criação de um “Estatuto de Empresa Europeia”.
- Aplicação aos mercados públicos, no domínio dos equipamentos de defesa, de um conjunto de regras que promovam a concorrência.
- Reforço da complementaridade entre os programas de Investigação e Desenvolvimento (ID) nacionais e europeus afim de evitar a duplicação inútil de esforços nesta área fulcral.
- Definição de um sistema de normas homogéneo para os programas relativos aos equipamentos de defesa utilizados pelos Ministérios da Defesa dos Estados-membros, com vista à criação do mercado europeu de defesa e à consolidação da base industrial de defesa.
- Estabelecimento de regras comuns em matéria de direitos alfandegários sobre os equipamentos de defesa.
- Promoção das transferências de tecnologia que facilitem o acesso do sector civil às tecnologias de defesa, associando a este processo as “pequenas e médias empresas”.
- Adequação da política comunitária em matéria de concorrência aos aspectos específicos das empresas da indústria ligada à defesa.
- Supressão dos entraves decorrentes da diversidade de políticas em matéria de exportação, para encorajar os projectos cooperativos transnacionais, principiando pela adopção e respeito pelo “Código de Conduta” sobre exportação de armamento.
- Reconversão das regiões ligadas às indústrias de defesa através de programas do âmbito dos “Objectivos 1, 2 ou 3” da “Agenda 2000”.
- Adopção de uma directiva que permitirá eliminar as “retenções na fonte” sobre os pagamentos e rendas devidas pelas transferências de capitais e tecnologias entre empresas e de um programa relativo a um sistema comum de IVA.
- Supressão dos obstáculos, incluindo os direitos alfandegários, que discriminam os exportadores europeus relativamente a países terceiros, nomeadamente os EUA.
- Avaliação comparativa das “performances” das indústrias ligadas à defesa (“benchmarking”) para melhoria da sua produtividade.
- Avaliação do impacto do alargamento da UE aos novos países.

Em jeito de **síntese conclusiva**, importa sublinhar que, neste processo, **parece desenhar-se uma excessiva centragem na óptica e nos interesses dos grandes grupos industriais**, alguma renitência em reconhecer e admitir a especificidade do binómio utilizador/produtor no domínio do armamento, um aparente desinteresse pelo destino das pequenas unidades industriais que a crua aplicação de uma lógica economicista condena ao desaparecimento, pesem embora recentes desenvolvimentos no sentido de sublinhar a importância de que se revestem para este processo as pequenas e médias empresas (PME).

### *2.3. A Agência Europeia de Armamento. A OCCAR e a LOI*

No quadro particular da cooperação europeia no domínio do armamento, o Grupo de Armamento da Europa Ocidental (GAEO=WEAG) e a Organização de Armamento da Europa Ocidental (OAEO=WEAO), esta última constituída já como órgão subsidiário da União da Europa Ocidental (UEO), procuram afirmar-se na frente externa como os únicos “fora” europeus para as questões do domínio do armamento; internamente, de acordo com um plano director estabelecido (“Masterplan”), pretendem fortalecer a base tecnológica e da indústria europeia (DTIB), criar um mercado europeu de equipamentos de defesa (EDEM), constituir uma **Agência Europeia de Armamento (EAA)**.

Neste âmbito do WEAG, o respeito pelos seus princípios constituintes obrigaria a considerar **a situação particular dos países com indústrias de defesa em desenvolvimento (DDIC)**, através da aplicação da regra do justo retorno (“juste retour”) nos seus programas cooperativos, na base de uma quota de trabalho igual à do investimento (“cost share equal work share”), tendo como finalidade a redução do fosso tecnológico que ainda separa estes países dos mais desenvolvidos.

Todavia, o facto é que as dificuldades constatadas na aplicação destes princípios na gestão dos programas cooperativos, especialmente em termos de obtenção do melhor produto ao menor preço (“best value for money”), conduziu à presente situação de revisão da política geral do Grupo (definida no seu “coherent policy document”=CPD), nomeadamente das regras de “procurement” a adoptar, tudo no âmbito do já referido Plano Director e com vista à criação da Agência Europeia de Armamento.

Entretanto, impacientes com a delonga deste processo, **a França, a Alemanha, o Reino Unido e a Itália, os quatro maiores países europeus produtores de armamento, agruparam-se e constituíram em 9 de Setembro de 1998, a Organização Conjunta de Cooperação no domínio do Armamento (OCCAR), tendo conseguido recentemente obter a sua personalidade jurídica. Paralelamente, em 6 de Julho de 1998, estes mesmos países, com a Suécia e a Espanha, subscreveram uma Carta de Intenções (“Letter of Intent”) com vista à definição de um quadro de cooperação que facilitasse a reestruturação da indústria de defesa europeia.**

Todas estas movimentações reflectem uma progressivamente crescente dificuldade em dar expressão prática ao princípio informador básico da cooperação, ou seja, a solidariedade inter-pares.

Perante estes desenvolvimentos, **receando a afirmação de uma “fortaleza europeia”, os Estados Unidos, através da Conferência dos Directores Nacionais de Armamento (CNAD) da NATO, vem procurando criar condições para absorver as pretensões dos seus aliados europeus** de criarem uma agência europeia de armamento, contrapondo a necessidade de salvaguardar o diálogo transatlântico e a coesão da Aliança. Neste contexto, os EUA impulsionam a criação de mecanismos que, através da harmonização de requisitos operacionais indispensáveis para melhorar a operacionalidade dos meios, propiciem o lançamento de programas cooperativos transatlânticos de desenvolvimento e produção de sistemas de armas e equipamentos que respondam às “capacidades de defesa necessárias” (“defense capabilities needs”) para cumprir as missões da Aliança.

### **3. O QUADRO NACIONAL**

#### *3.1. A importância das Indústrias de Defesa*

A questão do interesse estratégico da indústria nacional de defesa, referida sumariamente na introdução deste trabalho é matéria polémica pelo que importa aprofundar a argumentação que a sustenta.

Começemos por recordar que está reconhecido que a afirmação da identidade e independência das unidades políticas perante as outras unidades com idênticas ambições, raramente escapou à necessidade de

recurso à força das armas, a qual continuou a ser necessária como garante dessa independência, ao ponto da **existência de forças armadas** se constituir **como elemento intrínseco do conceito de soberania**.

Intimamente ligada à existência de forças armadas surgiu a necessidade de prover ao fornecimento das armas e mais artefactos indispensáveis para fazer a guerra, como as pólvoras e os engenhos explosivos, através de capacidades de fabrico próprias, que assegurassem o maior grau de autonomia para a conduta de políticas que pudessem vir a envolver o recurso à guerra.

Sempre assim foi, **raro terá sido o Estado que não usou o recurso à força para afirmar a sua independência e para a manter, defendendo-a das pretensões de outros**, ou para consolidá-la e extendê-la, em prejuízo de outros.

Portugal não foi excepção à regra como a nossa história ensina. Assim, é possível encontrar registos de que, como suporte da nossa política de afirmação perante Castela, no século XIII<sup>9</sup>, D. Diniz mandou estabelecer novas “tercenas navais” em Lisboa e em S. Martinho do Porto e D. João II, no século XV fez melhorar a construção naval nas suas “tercenas” com condições para artilhar as caravelas com peças de grande calibre, o que traduziu uma significativa vantagem tecnológica para a época. No século XVII, D. João IV, para suportar o esforço de defesa da independência reconquistada em 1640, sem depender de outros, instalou a fábrica de ferro do Prado (Tomar) e restabeleceu a de Machuca (Figueiró) para a fundição de balas e “artilharia”, criando também fábricas de salitre e pólvora em várias outras comarcas do País. Mais tarde, criou a “Tenência”, sob cuja jurisdição ficaram as fábricas de pólvora.

Em 1791 foi extinta a Tenência e foi criado o Arsenal do Exército, englobando, entre outras dependências, as Fábricas de Pólvora e as Fundições de Armas. Quase um século depois, em 1869, o Arsenal foi extinto e desdobrado em vários “Estabelecimentos Fabris” e no Depósito Geral de Material de Guerra, situação relativamente efémera pois em 1895 o Arsenal foi recriado, passando a abranger os “Estabelecimentos” existentes: a Fundição de Canhões, a Fábrica de Armas (S. Clara), a Fábrica de Pólvora (Barcarena), a Fábrica de Pólvora sem Fumo (Chelas) e o Depósito de Material de Guerra.

---

9 Do trabalho “Breves Notas Históricas”, relativas à INDEP, do Ten.-General João Almeida Viana.

Em 1902 é extinta a Fundição de Canhões e criada a Fábrica de Braço de Prata, vocacionada para o fabrico de projecteis de artilharia, com início em 1907, e o fabrico de armas ligeiras a partir de 1912. Em 1927 o Arsenal do Exército voltou a ser extinto e os Estabelecimentos Fabris existentes (Fábrica de Cartuchame e Pólvoras Químicas de Chelas, Fábrica de Braço de Prata e Fábrica de Pólvoras Físicas e Artíficos de Barcarena) ganham alguma autonomia de gestão. No ano seguinte, 1928, é criada a Sociedade Portuguesa de Explosivos (SPE), sociedade por quotas, para o fabrico de explosivos de uso civil.

Naturalmente, no período em que as Forças Armadas estiveram envolvidas em operações de guerra em África, esta indústria teve de desenvolver enorme esforço para responder às necessidades, muito acrescidas em razão dos embargos impostos à venda de armas ao nosso País, o que determinou sucessivas alterações e adaptações nos estabelecimentos existentes e seus produtos, mais impostas pelas exigências do imediato do que comandadas por motivos de racionalidade económica. Assim, por exemplo, assinala-se que é somente em 1981 que nasce a INDEP como Empresa Pública, passando apenas em 1991 a INDEP S.A.

No decorrer deste longo percurso histórico, particularmente neste último século, assinala-se que estas fábricas e “estabelecimentos” sempre tiveram vocações e gamas de produtos diferenciados, nem sempre complementares; todavia, todas tiveram a norteá-las a preocupação pela “qualidade”, alicerçada em estudos e no desenvolvimento de métodos de ensaio e de controlo, que muito contribuiu para a missão das forças armadas.

Outros aspectos que permitiram uma sobrevivência tão longa foram a preocupação em manter actualizados os produtos e as tecnologias, com alguma colaboração com a Universidade, e a formação dos aprendizes nas próprias Fábricas, permitindo a renovação de quadros técnicos e operários especializados e assegurando a transferência do “saber de experiência feito”. Porém, dado que estes aspectos não foram acompanhados do indispensável investimento no equipamento fabril, chegou-se nos dias de hoje à insustentável situação que obrigou a considerar a reestruturação da indústria de defesa uma preocupação dos sucessivos Governos, como veremos mais adiante.

**Actualmente, a situação das empresas nacionais ligadas à produção de material ligado à defesa nacional é bem conhecida, por mérito de**



fundamentados estudos<sup>10</sup> os quais, aliás, apenas aprofundaram e confirmaram o diagnóstico feito pelo Governo e reflectido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/96, de 10 de Outubro,<sup>11</sup> sobre a reestruturação das indústrias de defesa.

De acordo com essa Resolução, **as empresas nacionais do sector eram caracterizadas** pela sua baixa produtividade (particularmente evidente nas tecnologias e processos utilizados e no peso das suas estruturas), desajustamento entre o perfil e qualidade da oferta (produtos/tecnologias) e o perfil da procura (expresso nas necessidades de meios para as Forças Armadas), com um número considerável de produtos desactualizados e linhas de produção inviáveis, apenas mantidas por razões ditas “estratégicas”, isolamento ou marginalidade, quer relativamente aos centros de desenvolvimento de novas tecnologias e produtos, quer aos mercados mais exigentes, com grande dificuldade ou incapacidade para competir no mercado internacional, ausência de preocupações, seja na área do “marketing” seja no uso eficiente dos recursos financeiros, gestão nem sempre adequada às reconfigurações e reposicionamento dos negócios, ausência de ligações à iniciativa empresarial privada, tesourarias fortemente negativas.

A estes elementos caracterizadores, acresce ainda o facto de nenhuma das empresas deter um produto ou serviço de dimensão estratégica pelas suas especificidades tecnológicas ou operacionais, ainda que, pelo facto do mercado interno não ter dimensão e estar em refluxo, todas as empresas tenham uma componente percentualmente significativa, de proventos da exportação.

**A quase totalidade das empresas ligadas ao sector é constituída por pequenas ou micro-empresas** que pela sua muito reduzida dimensão, sem a massa crítica mínima, não têm a possibilidade de, isoladamente, gerar as economias de escala indispensáveis para a sobrevivência neste sector.

Sendo esta a situação actual, analisemos os **argumentos que, a nosso ver, explicam o interesse de manter a indústria de defesa nacional.**

---

10 As Indústrias de Defesa – Linhas de Reflexão Estratégica, de 1997, da Empresa Portuguesa de Defesa (EMPORDEF); Reflexão sobre a actualidade nacional das Indústrias relacionadas com a Defesa, de Outubro de 1998, da Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional; Elementos Essenciais para uma Política da Indústria relacionada com a Defesa, de Dezembro de 1999, do Grupo de Reflexão Eurodefense.

11 Diário da República (I Série B) n.º 253 de 31 de Outubro de 1996.

Tradicionalmente, a função “arsenal” abrangia, além do fabrico, **a manutenção do material**, nos patamares tecnicamente mais exigentes desta actividade. Ora, sendo esta traduzida num conjunto de actividades a realizar quase em permanência, com exigências de resposta em prazos muito curtos, muitas vezes perante solicitações inopinadas, dificilmente encontrariam resposta fora do quadro nacional.

Neste contexto, ou se recriam algumas capacidades de fabrico nos “arsenais” (hoje “oficinas” ou “depósitos”) ainda existentes ou se mantém uma capacidade de prover estes serviços na indústria nacional. Assim, para se aceder às tecnologias e processos que assegurem estas capacidades nos elevados níveis de qualidade que se requerem é necessário participar, na maior extensão possível, nos processos de concepção, desenvolvimento e produção dos materiais em questão.

Outro motivo a apontar filia-se na **necessidade de saber e conhecer para melhor escolher**. De facto, no processo de definição e posterior avaliação e escolha dos sistemas de armas e equipamentos mais conformes com as “necessidades operacionais” e as correspondentes “especificações técnicas”, é imprescindível saber mais do que a mera ciência de catálogo e dispor de técnicos competentes e experientes nas áreas em causa para que se possa fazer uma correcta definição do que se quer, qual a melhor forma de o obter (fabrico nacional, programa cooperativo ou aquisição no mercado), e, se for caso disso, proceder à escolha acertada.

Uma terceira razão prende-se com a já referida **“perspectiva de desenvolvimento nacional integrado”**. Sendo reconhecido que é no domínio militar que se concebem e desenvolvem as tecnologias mais avançadas e que grande parte delas se revela posteriormente de “duplo-uso” (civil-militar), interessa sobremaneira criar as possibilidades de aceder a este conhecimento militar, o que só é possível participando nos projectos de “ID” militares e nos seguintes programas de desenvolvimento e fabrico dos produtos, em cooperação com os países nossos aliados. Sucede que, quer uma quer outra destas áreas de actividade, só será acessível se dispusermos de laboratórios, institutos de investigação e empresas/fábricas qualificadas nos domínios em questão.

A concluir, sublinha-se que a melhor garantia de poder afirmar o interesse nacional na definição da “política europeia de armamento”(POLARM) da UE, na construção do “mercado europeu de armamentos”(EDEM) e da “agência europeia de armamentos”(EAA) e, fundamentalmente, **servir de penhor para a “segurança de abastecimento”** residirá na disponibi-

lidade de uma expressão mínima suficiente de uma indústria de defesa capaz de se integrar activamente na “rede de interdependências” que irão dar corpo ao mercado europeu de armamentos.

### 3.2. O mercado interno

O mercado interno de armamento sofreu, naturalmente, uma significativa redução após o fim do envolvimento das Forças Armadas em África. Mesmo nesse período, a procura estava confinada a uma diminuta gama de produtos tecnologicamente pouco desenvolvidos (armas ligeiras e suas munições, montagem de viaturas, explosivos), cujo fabrico era assegurado em grande parte pelos designados “estabelecimentos fabris” (os arsenais, oficinas e depósitos) das Forças Armadas.

Posteriormente, depois de 25 de Abril de 1974, a drástica redução dos efectivos militares e os cortes das despesas com as Forças Armadas tiveram o seu reflexo no volume das aquisições de equipamento militar, até porque a maior percentagem dos cortes ocorreu nas aquisições de material. Refira-se a título de exemplo que, ainda em 1992, o mercado interno para o “programa da arma ligeira de calibre 5,56 mm” (PACAL) era estimado em 100 mil armas e que, logo em 1996, esse número foi reduzido para metade!

**Para se caracterizar este mercado interno** diremos que:

- o valor dos contratos de importação ou equivalentes, de armamento e equipamentos de defesa em 1998, (incluindo matérias primas, produtos semi-acabados, componentes e máquinas-ferramentas, incluindo os de “dual-use”), foi de pouco mais de seis milhões de contos, cerca de 87% dos quais fornecidos por países da UE;
- do acima referido montante financeiro, nesse ano de 1998, cerca de 50% cabiam às FA e os restantes à GNR, PSP, PJ, DGSP;
- o valor das exportações dos mesmos materiais nesse ano foi de quatro milhões de contos, também com cerca de 75% para os países da UE;
- os maiores exportadores de equipamentos foram: INDEP, AUTOSIL, EID, BROWNING-VIANA, CINAVE. No domínio da prestação de serviços, de reparação, manutenção e outros, dominam largamente as OGMA, seguidas pela EDISOFT;
- a participação da indústria nacional no reequipamento das Forças Armadas tem sido muito reduzida, como se revela pelos apenas 11 milhões

de contos de aquisições no total dos 136 milhões despendidos no decurso da segunda LPM (1993-1997), ou seja, apenas 8% desse montante.

Ainda que **os elementos apresentados** se refiram apenas ao ano de 1998, **são paradigmáticos** de algumas situações características, como sejam:

- a importância das “Forças de Segurança” (GNR, PSP, PJ, DGSP) na composição do mercado.
- o peso relativo das trocas com os países nossos parceiros da UE em detrimento dos EUA e Canadá.
- a significativa parcela do valor relativo das exportações.

### *3.3. As Orientações Políticas*

Foi somente em meados dos anos oitenta, com a **primeira Lei de Programação Militar (LPM)**<sup>12</sup>, que se **encarou de forma institucional o reequipamento das FA**, e também a reestruturação das “indústrias de defesa”, com a alteração do seu estatuto jurídico e transformação em empresas públicas, como mais adiante será particularizado.

Os Programas dos últimos Governos<sup>13</sup> evidenciam claramente, em ligação com o reequipamento das forças armadas, a especial prioridade que deverá ser dada à reestruturação das indústrias de defesa, tendo em vista a sua racionalização e viabilização económica.

Com a criação da EMPORDEF, SGPS, em Dezembro de 1996<sup>14</sup>, como “holding” das participações detidas pelo Estado nas empresas ligadas à defesa, deu-se um passo significativo na via da reestruturação, na medida em que esta Sociedade deverá ser o centro de decisão estratégica da indústria de defesa e assegurar a gestão do conjunto das empresas participadas em termos de “racionalidade empresarial”, na estrita aplicação das orientações estratégicas aprovadas pelo accionista “MDN”.

**A harmonização entre os interesses da defesa nacional, os constrangimentos impostos pela política orçamental do Governo e as exigências de racionalidade empresarial** são garantidas por um “conselho estratégico” da Administração da Sociedade no qual participam o “Director

---

12 Lei n.º 1/85, de 23 de Janeiro.

13 Programa do XIII Governo (Out. 95); Programa do XIV Governo (Nov. 99).

14 Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro, (DR-I Série-A, n.º 287 de 12 de Dezembro de 1996).

Nacional de Armamento”, representantes dos ramos das Forças Armadas e os dos Ministérios das Finanças e da Economia.

Na componente da procura deste sector da indústria, a referência principal são as Forças Armadas. No quadro institucional, as orientações políticas expressas no Programa do XIII Governo, apontam claramente para a necessidade de promover o estudo prévio de viabilidade de participação, no plano científico e tecnológico e das indústrias nacionais, nos futuros sistemas de armas a adquirir, antes da tomada de decisão quanto à sua programação, com o propósito de contribuir para a modernização e melhoria da base tecnológica e da infra-estrutura industrial de defesa.

Outra das orientações políticas estabelecida foca a utilização do orçamento de aquisições das Forças Armadas para assegurar uma base de actividade estável, a médio prazo, para as indústrias de defesa, incluindo a contratualização da manutenção das capacidades estratégicas.

No seguimento desta orientação, a **Lei-Quadro das Leis de Programação Militar** (LQ/LPM)<sup>15</sup> refere que o investimento previsto no reequipamento das Forças Armadas irá, também, contribuir para a modernização e melhoria da base tecnológica e da infra-estrutura industrial de defesa, dando ênfase aos contratos-programas envolvendo as Forças Armadas, as Universidades e as Empresas. Concretizando este desiderato, a LPM 1998-2003<sup>16</sup> inclui programas específicos de modernização da base tecnológica da indústria de defesa, e programas de investigação e desenvolvimento de novos equipamentos de defesa em ligação com laboratórios, institutos e empresas nacionais.

Mais recentemente, o **despacho conjunto dos Ministro da Defesa e Ministro da Economia relativo às contrapartidas**<sup>17</sup>, sublinha a crescente interdependência entre as indústrias relacionadas com a defesa, a actividade industrial no seu conjunto, e as possibilidades abertas pelo processo de reequipamento das Forças Armadas em termos de transformação da despesa a executar neste domínio em investimento que valorize a indústria portuguesa e reforce a dinâmica de integração deste sector da indústria nacional na cadeia de valor acrescentado da indústria europeia, através do mecanismo das contrapartidas.

---

15 Lei nº 46/98, de 7 de Agosto.

16 Lei nº 50/98, de 17 de Agosto.

17 Despacho conjunto nº 341/99, de 8 de Abril.

Na aplicação destas orientações políticas tem-se notado que, não obstante o empenho das partes interessadas, **é reduzida a gama de produtos necessários às FA a que a nossa indústria pode aceder** e que, naqueles em que existe esta capacidade (como no caso do armamento ligeiro e respectivas munições, equipamentos-rádio, viaturas), uma parcela significativa do mercado interno potencial – o das forças de segurança e policiais – ainda não dispõe de condições de programação e financiamento, similares às vigentes para as Forças Armadas, indispensáveis ao aproveitamento de sinergias e à criação da massa crítica necessária.

Finalmente, verifica-se ainda **uma incipiente harmonização de políticas e de procedimentos** dos departamentos intervenientes no processo, os das áreas da defesa, das finanças, da economia, da ciência e tecnologia, da educação, com vista à prossecução dos objectivos pretendidos.

Outro aspecto fulcral a relevar no sentido de propiciar a almejada coordenação entre o reequipamento das FA e a reestruturação das indústrias ligadas à defesa tem a ver com a **imprescindibilidade de um planeamento de longo prazo**. Efectivamente, apenas este mecanismo poderá propiciar às empresas, e, a montante destas, aos laboratórios e institutos de “ID”, a possibilidade e a capacidade de, em devido tempo, conhecer e avaliar os projectos de capacidades militares a criar ou a obter, e identificar aqueles nos quais interessa participar.

## **4. O PLANEAMENTO E A PROGRAMAÇÃO**

### *4.1. As Forças Armadas e as Indústrias de Defesa*

Na abordagem feita no início deste artigo, ao âmbito da “política de armamento” foi explicada a conveniência de considerar simultaneamente a vertente da procura/utilizador, as Forças Armadas (FA), e a vertente da oferta/fornecedor, a Indústria de Defesa.

Por outro lado, convém também sublinhar, porque é por vezes esquecido em algumas das reflexões produzidas sobre este tema, que **uma indústria de defesa apenas se justifica por razões estratégicas**, de entre as quais prevalece a da garantia do fornecimento às FA do material específico de que necessitam para o cumprimento das suas missões militares, principalmente as armas e os equipamentos conexos.

Nesta óptica, **o esforço de reestruturação da indústria de defesa nacional, que vem sendo conduzido, terá de ser validado primariamente, em função do seu contributo para a melhoria das condições (qualidade, preço, oportunidade) em que as FA obterão as armas e os equipamentos de que necessitam.**

Anote-se que já não consideramos sequer a pretensão de uma autonomia nacional no fornecimento directo daquele material porque, hoje em dia, este desiderato apenas está ao alcance de um reduzido número de super-potências mundiais, cabendo aos restantes actores da cena internacional obter, somente, o grau de autonomia possível em face das suas capacidades científicas, industriais e financeiras.

Aliás, **num contexto mundial caracterizado pelo fenómeno da globalização** ao qual este sector, pese embora a sua especificidade, não está imune, diremos que a existência de **uma indústria de defesa devidamente inserida nas “cadeias de valor acrescentado”** em construção no quadro da internacionalização das economias, nomeadamente da União Europeia, mais do que nenhum outro, **representa o indispensável penhor da “garantia de fornecimento”** em vias de ser institucionalizada pelos países do Grupo de Armamento da Europa Ocidental (GAEO).

Face ao que antecede, analisemos os termos do relacionamento entre o mercado interno/utilizadores (forças armadas e forças de segurança) e a oferta (empresas ligadas à defesa).

**Aos utilizadores interessa**, naturalmente, que o “produto” fornecido seja:

- da melhor qualidade (relativamente às especificações técnicas por ele definidas);
- ao menor preço (agregando neste os custos estimados de operação e sustentação ao longo do ciclo de vida);
- entregue com oportunidade, nos prazos estabelecidos;
- com garantia de continuidade de abastecimento.

**Da parte dos fornecedores/produtores a preocupação primária reside** na existência de um mercado, em volume da procura, em manutenção dessa procura, na fiabilidade da liquidação financeira dos encargos e que permita conhecer com oportunidade o que se vai procurar, com que características e em que condições.

Sendo assim, parece curial supor que o elo primário de relação entre a oferta e a procura estará no mútuo conhecimento, pelos primeiros, do que

se procura, e dos segundos, do que se oferece. Parecendo óbvia e elementar, a questão apresenta contornos particulares no domínio militar, particularmente no caso nacional, que trataremos em seguida.

#### *4.2. Os Objectivos de Armamento*

As Forças Armadas Portuguesas, considerando as vantagens de um sistema de planeamento e programação consonante com os dos restantes países da NATO, também adoptaram o modelo próprio desta Aliança e assim, analogamente e em paralelo com o planeamento de defesa da NATO, desenvolvem o seu próprio “Ciclo Bienal de Planeamento de Forças” (CBPF).

No quadro da NATO, de acordo com a estratégia estabelecida e com as missões particulares atribuídas a cada um dos seus principais comandos, são definidos para cada País-membro os respectivos “objectivos de forças” a levantar ou a manter no período considerado, tendo em vista a obtenção das “capacidades militares” requeridas para o cumprimento daquelas missões.

Em consonância e na sequência dos “objectivos de forças” estabelecidos são também definidos os **“objectivos de armamentos”, entendidos como os sistemas de armas e equipamentos necessários às forças armadas para atingir os objectivos de forças fixados e as capacidades militares necessárias para cumprir as missões atribuídas.**

Não obstante o planeamento da NATO estabelecer os seus objectivos de forças para um horizonte temporal de seis anos, também define “requisitos” (capacidades expressas em termos de tecnologias) de longo prazo (“long term requirements”), para assegurar a indispensável antecipação e avanço tecnológico sobre os potenciais adversários.

No quadro nacional, não obstante o facto do CBPF ter recentemente introduzido a consideração do planeamento de longo prazo (15 a 20 anos), **o estabelecimento dos programas de armamento e equipamento das FA não considera ainda, expressamente, o conceito de “objectivo de armamento” nem a sua definição a longo prazo**, estando a ser primariamente definidos em função de vulnerabilidades e carências prementes, a suprir na óptica do muito curto prazo.

**Esta situação torna quase inviável a desejável participação do sistema científico de ID e das empresas ligadas à defesa no processo de**



**reequipamento** das FA, como se pretende, por razões intrínsecas ao processo de concepção, desenvolvimento e produção dos sistemas de armas.

Efectivamente, os “ciclos de vida” das “plataformas” dos sistemas de armas principais, sejam elas navais, terrestres ou aéreas (navios, viaturas de combate ou aeronaves), têm durações médias da ordem dos 20 a 30 anos. É certo que os diversos equipamentos de comando, controlo e comunicações, aquisição e identificação de alvos, direcção de tiro, segurança e sobrevivência das plataformas e as armas propriamente ditas, têm vida mais curta, principalmente os electrónicos, justificando uma ou mais modernizações ao longo do respectivo ciclo de vida (“midle-life update”).

Outros aspectos a notar são, o consenso existente sobre o facto de que os principais sistemas de armas a usar daqui a 10 anos já hoje existem, e que os custos iniciais das “plataformas”, que representavam a parcela mais vultosa dos encargos iniciais, têm vindo a ser progressivamente equilibrados pelos dos equipamentos neles incluídos e indispensáveis para o seu eficaz funcionamento. Deste modo, o período do longo prazo a fixar terá de atender a estes aspectos e, também, aos objectivos de planeamento concretos a alcançar.

A concluir, anota-se que se perfilha o entendimento que **a definição de “objectivos de longo prazo” deve ser primariamente comandada pela filosofia que enforma o conceito da prospectiva**, isto é, por uma atitude voluntarista de se construir o futuro que se pretende, o que se traduziria, no caso em apreço, em considerar apenas as necessidades operacionais decorrentes das missões a cumprir no longo prazo.

Reconhece-se, todavia, que a prossecução de tal entendimento em toda a sua extensão seria utópica. Assim, considera-se que a definição dos objectivos de armamento de longo prazo deverá ter em devida conta o imprescindível realismo imposto pela ponderação de todos os parâmetros enquadrantes, quer os políticos quer os sociais, quer ainda, muito especialmente o dos recursos disponíveis, com ênfase nos financeiros.

Nestes termos, devendo predominar a atitude realista, não poderá esta deixar de ser temperada pelo princípio da razoabilidade.

#### *4.3. O Reequipamento e a Indústria de Defesa*

Na sequência do exposto, estabelecido o conceito de “objectivos de armamento”, sublinha-se que, para além das razões inerentes aos sistemas de armas, antes expostas, outros motivos atinentes à ligação com a reestruturação da indústria de defesa se perfilam, como sejam:

- propiciar ao sistema de ID e à indústria nacional, a avaliação das suas possibilidades e vantagens de participar no processo, seja desde a fase inicial de concepção e desenvolvimento do projecto (I&D), seja na produção ou apenas no concurso de aquisição;
- permitir aos órgãos de estudo e decisão competentes equacionar atempadamente as várias opções alternativas para a obtenção do material, desde a simples aquisição no mercado (“off the shelf”), à produção nacional, autónoma ou em parceria internacional, neste último caso, em projecto cooperativo internacional com países aliados ou não;
- Facilitar a avaliação global e a programação financeira dos encargos decorrentes da obtenção dos meios;
- Assegurar a compatibilização dos prazos e das datas de recepção dos meios materiais com os da obtenção e formação dos meios humanos, com a criação das infra-estruturas, tudo norteado pela óptica do emprego conjunto (inter-forças) dos referidos sistemas de forças.

Estabelecida a necessidade da definição dos Objectivos de Armamento a prazo tão alargado quanto possível em proveito da desejável e imprescindível ligação ao sistema de I&D e à indústria de defesa, mais diremos, da sua importância fulcral para o desenvolvimento e melhoria da base tecnológica e da indústria nacional:

- considerando ainda que aquela definição permitiria às FA nacionais uma maior integração no planeamento estratégico da NATO, uma melhor resposta ao seu ambicioso programa “Defence Capabilities Initiative” (DCI) e uma mais adequada preparação para os desenvolvimentos em curso no âmbito da “Política de Armamento” (POLARM) e da reestruturação da indústria de defesa europeia;
- enfatizando que deste modo se dava cumprimento e expressão concreta às orientações para a “política de defesa” estabelecidas no CEDN e nos sucessivos Programas dos últimos Governos.

Parece lícito concluir-se pela imperiosa necessidade de definir o quadro e as medidas que dêem expressão concreta a este desiderato.

## 5. LINHAS GERAIS DE ACÇÃO

Visto o interesse estratégico da manutenção da indústria de defesa nacional, notada a oportunidade que oferecem os processos em curso para o estabelecimento de uma política europeia de armamento e a reestruturação da indústria ligada ao sector, comprovada a necessidade de definir os objectivos, estabelecer o quadro institucional e delinear a estratégia para alcançar aquele desiderato, importa estabelecer as linhas gerais de acção a prosseguir.

**Como contributo para a definição desta Política de Armamento**, em função do exposto anteriormente, **apontam-se as seguintes linhas gerais de acção.**

- Considerando que o mercado interno português não tem dimensão mínima suficiente para suportar uma indústria específica de defesa, e notando também as novas tendências de racionalização e reestruturação destas indústrias na base do paradigma de duplo-uso e da sua internacionalização, **uma estratégia para o desenvolvimento da indústria de defesa em Portugal deve ser encarada como uma componente da estratégia global para a indústria nacional**, no quadro das políticas análogas em desenvolvimento na União Europeia.
- Neste contexto, impõe-se **uma cooperação inter-ministerial sistemática e empenhada**, com clara partilha de competências e de responsabilidades entre os departamentos interessados, nomeadamente os Ministérios da Defesa e da Economia, mas também o da Ciência e Tecnologia, o da Administração Interna e, por seu intermédio, as Forças Armadas e as Forças de Segurança, as empresas ligadas à defesa, os institutos, laboratórios e centros de investigação.
- Num sector como o da defesa, no qual as economias de escala são fulcrais, a reduzidíssima dimensão das nossas empresas é uma condicionante que só poderá ser ultrapassada através do redimensionamento e da concentração que assegurem a massa crítica indispensável, primeiro no âmbito nacional e, posteriormente, pela via da internacionalização. Para este efeito impõe-se uma clara **eliminação de actividades e produtos que não tenham procura interna nem geram valor acrescentado**,

**definindo e privilegiando os “nichos de competência” a manter e a desenvolver através de parcerias estratégicas internacionais.**

- Notando, face à reduzida dimensão do sector das indústrias de defesa e ao paradigma do duplo-uso, a conveniência de incluir no sector a capacidade empresarial privada, considera-se importante a **abertura da estrutura accionista das empresas a entidades privadas**, preferencialmente num quadro de associação triangular com parceiros privados nacionais e estrangeiros.
- **A via da internacionalização**, a prosseguir conforme orientação própria já definida (Resolução do Conselho de Ministros nº 61/97), **deverá evitar**, na selecção dos parceiros, **as situações de mera subcontratação**, não geradora de valor acrescentado, procurando participar com o fabrico de componentes específicos que incorporem significativa parcela de tecnologia nacional.
- Na óptica do interesse nacional e no âmbito de um conceito de defesa nacional alargado, **as despesas com o reequipamento das Forças Armadas devem ser geradoras de investimentos orientados para a reestruturação e desenvolvimento das indústrias de defesa.**
- Para que este desiderato seja alcançado, **é indispensável criar as condições que propiciem a dedicação das empresas ao sector da defesa**, incentivando-as a participarem, com as Forças Armadas, **na óptica do longo prazo**, na definição dos sistemas de armas e equipamentos ou das suas características principais, no estabelecimento de contratos-programas de investigação, desenvolvimento e produção, onde se revelem as oportunidades de participação, privilegiando-as nos seus processos de obtenção. Todos estes procedimentos devem respeitar os princípios da transparência e equidade, e as regras da livre concorrência.
- Na criação do mercado interno **é indispensável dispor-se de um planeamento a longo prazo** compatível com o longo processo de investigação, desenvolvimento e produção dos equipamentos de elevado nível tecnológico, como os do sector da defesa. **É fundamental que este mercado interno inclua as forças de segurança e policiais** nos domínios que lhe são próprios e a harmonização dos seus requisitos operacionais e técnicos com os das forças armadas.
- Não obstante a validade desta orientação, em face da reduzida dimensão potencial do nosso mercado interno, **poderá ser necessário admitir que**, em certas situações de claro interesse estratégico nacional, **se opte**

por uma via orientada para o produto (“product oriented”) em vez de obedecer à lógica do mercado.

- **As contrapartidas** decorrentes de aquisições de material de defesa no estrangeiro **devem ser geridas numa perspectiva estratégica de desenvolvimento industrial do país**, assumindo, nesta óptica, um valor acrescido como parâmetro do critério de avaliação das opções de aquisição que se equacionem. Neste contexto, impõe-se uma bem definida e concertada actuação dos departamentos envolvidos da defesa, economia, e da ciência e tecnologia, para a definição e integração prévias das contrapartidas no processo negocial, no enquadramento das políticas industrial e de desenvolvimento tecnológico estabelecidas.
- **A área da investigação e desenvolvimento das próprias empresas reveste-se de importância crucial.** Sendo notório que a reduzida dimensão deste sector empresarial não permite consagrar os recursos financeiros com a dimensão mínima indispensável por esta exigente actividade, importa rendibilizar e potenciar, de forma voluntarista, as escassas disponibilidades de financiamento público existentes. Com este propósito, **impõe-se uma colaboração íntima entre os Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Economia, e da Defesa Nacional**, das empresas e dos laboratórios, institutos e universidades, para definir, atribuir e controlar a aplicação concertada dos recursos existentes.

Concluindo, supondo ter alcançado a finalidade pretendida, com este contributo espera-se, no mínimo, provocar outras abordagens e análises que concorram para que finalmente se concretize a tão anunciada e inquestionavelmente importante definição de uma política para o reequipamento das Forças Armadas e para a reestruturação da indústria nacional ligada à defesa.

## BIBLIOGRAFIA

*“As Indústrias de Defesa. Linhas de Reflexão Estratégica”*. EMPORDEF, Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS) SA, 1997.

*“As Indústrias Ligadas à Defesa. Um Quadro Estrutural em Mudança”*. EMPORDEF, Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS) AS, 1999.

*“Breves Notas Históricas”* (relativas à INDEP) de Ten.-General João Almeida Viana.

*“Elementos Essenciais para uma Política da Indústria Relacionada com a Defesa”*. Grupo de Reflexão EURODEFENSE, Dezembro de 1999.

*“EUROPA. Identidade Europeia de Segurança e Defesa”*. Seminário do IAEM, 5,6 e 7 de Abril de 2000.

*“L’Ouverture des Marchés de la Défence: enjeux et modalités”*. MEZZADRI; Sandra, in *“Publications Occasionnelles”*, do *“Institut d’Études de Sécurité-Union de l’Europe Occidentale”*.

*“Que Política para a Indústria de Defesa”*. Mesa Redonda organizada pelo IDN e pelo Centro de Estudos EURODEFENSE-PORTUGAL, 3/Fevereiro/2000.

*“Reflexão sobre a Actualidade Nacional das Indústrias Relacionadas com a Defesa. Inquérito ao Potencial das Empresas”*. Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional. Caderno 13, 22 de Outubro de 1998.

COM (97) 583 Final.